

SKRIPSI



TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH GUBERNUR

**OLEH
HANFREE BUNGA' ALLO
B 121 12 116**

**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2016**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH
OLEH GUBERNUR**

**OLEH
HANFREE BUNGA' ALLO
B 121 12 116**

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2016**

PENGESAHAN SKRIPSI

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH GUBERNUR

Disusun dan diajukan oleh:

HANFREE BUNGA' ALLO

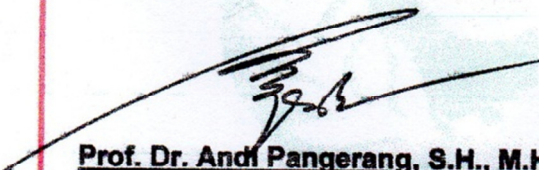
B121 12 116

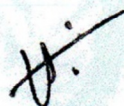
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Prodi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Jumat, 22 Januari 2016
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua,

Sekretaris,


Prof. Dr. Andi Pangerang, S.H., M.H.
NIP. 19610828 198703 1 003


Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
NIP. 19810418 200212 1 004

A.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,


Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 00

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan Bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : HANFREE BUNGA' ALLO

Nomor Pkok : B121 12 116

Prodi : Hukum Administrasi Negara

Judul : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGANGKATAN PENJABAT
KEPALA DAERAH OLEH GUBERNUR

Telah Diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi di Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

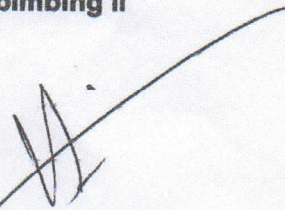
Makassar, Januari 2016

Pembimbing I



Prof. Dr. Andi Pangerang, S.H., M.H., DFM
NIP. 196108281987031003

Pembimbing II



Dr. Hasrul, S.H., M.H.
NIP. 198104182002121004

PERSETUJUAN MENEMPUPH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **HANFREE BUNGA' ALLO**
No. Pokok : B121 12 116
Prodi : Hukum Administarsi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis terhadap Pengangkatan Pejabat Kepala Dacrah Oleh Gubernur

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2016

a.n. Dekan
Wakil Dekan I,

Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 003

Abstrak

HANFREE BUNGA' ALLO, Dengan Judul Penelitian Tinjauan yuridis terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur (Di bimbing oleh Andi Pangerang dan Muhammad Hasrul).

Penelitian ini bertujuan mengetahui Proses pengangkatan pejabat kepala daerah oleh gubernur dan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya proses pengangkatan pejabat kepala daerah oleh gubernur.

Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan pendekatan penelitian pustaka, penelitian lapangan. Sumber data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Sumber data tersebut dianalisis dan menghasilkan suatu pembahasan yang cukup komprehensif dan membuat kesimpulan dalam bentuk argumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Proses pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Pejabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Pejabat Bupati/Walikota. Pengusulan tersebut paling lambat 30 hari sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan pejabat kepala daerah adalah terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota. Faktor terjadinya kekosongan jabatan dapat terjadi apabila seorang kepala daerah berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya saja, Wakil Bupati/Walikota juga mencalonkan sebagai calon kepala daerah/ wakil kepala daerah.

Kata kunci: Pejabat Kepala Daerah, Gubernur, Bupati/Walikota.

PENGANTAR PENULIS

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yesus Kristus, Yang telah melimpahkan berkat dan anugerah-NYA kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul : **“Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur”**.

Dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada beberapa sosok yang telah mendampingi upaya-upaya Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini dengan baik dan tepat waktu. Terutama kepada kedua Orang tua saya yaitu **Bapak Drs. Isak Bunga' Allo dan Ibunda Meri Parubak, SE.** yang telah melahirkan, mendidik dan membesarkan Penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang. Semoga Tuhan Selalu memberikan kesehatan dan kesabaran buat kedua orang tua tercinta

Kedua, kepada saudara-saudara Penulis, **Priyono dan Reti Kadang Bunga' Allo** yang telah memberikan bantuan dan doa yang bernilai hikmat dan berkah.

Tak lupa juga Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak **Prof. Dr. Andi Pangerang S.H., M.H., DFM** selaku pembimbing I dan Bapak **Dr, Muh Hasrul, SH., MH** selaku pembimbing II yang telah banyak berperan memberikan bimbingan serta arahan sehingga terselesaikannya skripsi ini. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga Penulis Khaturkan atas Bimbingan, Saran dan Kritik yang sangat bersifat membangun dari Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H** selaku Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara, serta beberapa Tim Penguji Skripsi Penulis yakni : **1) Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H; 2) Bapak Dr. Hamsah Halim, S.H., M.H 3) Bapak Naswar Bohari, S.H., M.H.**

Pada penyusunan Skripsi ini tidak semata-mata hasil kerja penulis sendiri, melainkan juga berkat bimbingan dan dorongan dari pihak-pihak yang telah membantu, baik secara materi maupun secara non materi. Maka dari itu penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada orang-orang yang telah membantu penulis secara langsung maupun tidak langsung kepada yang terhormat:

1. **Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA.,** selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan jajarannya.
2. **Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.** Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta para Wakil Dekan **Bapak Prof. Dr. Ahmadi Miru S.H., M.H., Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H. M.H., Bapak Dr. Hamzah Halim S.H., M.H.,** atas segala bantuan yang di berikan kepada penulis.
3. Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara, **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** yang telah sabar mencurahkan tenaga, waktu, dan ,pikiran dalam pemberian saran dan motivasi.
4. Seluruh Pegawai/Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan dan arahnya dalam membantu penulis untuk memenuhi kebutuhan perkuliahan penulis hingga penulisan karya ini sebagai tugas akhir. Penulis sangat berterima kasih atas segala bimbingan dan bantuannya.

5. Keluarga besar **SDN 1 Rantepao, SMPN 2 Rantepao, SMA Kristen Baranna', dan Universitas Hasanuddin** yang telah menjadi tempat Penulis belajar dan mendapatkan ilmu pengetahuan sampai saat ini.
6. Seluruh Teman-teman **Angkatan Pertama Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2012** yang telah bersama-sama menjalani perkuliahan selama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum.
7. Senior-senior saya di Fakultas Hukum Unhas **Kak Joko dan Kak Ventus**, yang telah memberikan pelajaran, ilmu dan pengalaman selama kuliah di fakultas hukum unhas.
8. Keluarga Besar Kuliah **Kerja Nyata Tematik Makassar gel 90**, terkhusus **Kelurahan Kampung Buyang** terima kasih atas pengalamnya dalam ber-KKN yang tak akan pernah terlupakan.
9. Sahabat-sahabat **Magang di Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Kota Makassar**, yakni kepada oi, iis, wika, ayi, ndole, lestari. Terimakasih atas pengalaman dan bantuannya selama Pelaksanaan Magang Prodi Hukum Administrasi Tahun 2015.
10. Sahabat-sahabat saya dari SMA Kelas IPS PEMEKARAN, terkhusus kepada **Rombelayuk Massudi, Oliver Katunde, Wiryanto kala' Lembang** terima kasih atas doanya.
11. Sahabat-sahabat terbaik saya yang sering menemani dan membantu selama awal perkuliahan sampai penyusunan skripsi ini, kepada **Muh Yaasiin Raya,, dan Bambang Hermawan**.

Dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati penulis yang sangat menyadari bahwa karya ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Sebab dalam dunia ilmiah, “tidak ada kebenaran absolute”. Maka dari itu saran dan krititk yang bersifat konstruktif sangat penulis harapkan demi kelayakan dan kesempurnaan kedepannya agar bisa diterima dan bermanfaat secara penuh oleh khalayak umum yang berminat dengan karya ini.

Makassar, Januari 2016

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Teori Negara Hukum	11
B. Teori Kewenangan	13
1. Konsep Kewenangan	24
2. Penyalahgunaan Kewenangan Kewenangan	38
C. Teori Pemerintahan Daerah.....	48
D. Tugas dan Wewenang Gubernur	50
E. Tinjauan Umum Penjabat Kepala Daerah.....	61
1. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah	67
BAB III METODE PENELITIAN.....	69

A. Pendekatan Penelitian	69
B. Sumber Data	70
C. Populasi dan Sampel	73
D. Teknik Pengumpulan Data	74
E. Analisis	74
BAB IV PEMBAHASAN	76
A. Proses Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah oleh Gubernur	76
B. Faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan penjabat kepala daerah	94
BAB V PENUTUP	105
1. Kesimpulan	105
2. saran	106
DAFTAR PUSTAKA	107

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai sebuah Negara, Indonesia memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945. Dalam UUD NKRI 1945, kerangka kenegaran dan sistem pemerintah Republik Indonesia diatur. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, Negara Indonesia adalah Negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan.

Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas mengatur adanya pembagian Daerah dengan susunan pemerintahannya yang bersifat otonom yang ditetapkan dengan Undang-undang. Istilah yang bersifat otonom ini,

memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk mengatur, mengurus serta menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini ditekankan pada percepatan terwujudnya tingkat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengingat wilayah negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, UUDNRI 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUDNRI 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUDNRI 1945 telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1

Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu sebagai akibat dari adanya pengaruh perubahan politik pemerintahan yang memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan, dan pola perilaku kepemimpinan kepala daerah. Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 8, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban, dan persyaratan kepala daerah.

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah telah meletakkan peranan kepala daerah sangat strategis mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional karena menjadi subsistem dari pemerintahan nasional atau negara. Kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh

pemimpin atau manajer pemerintahan daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab kepala daerah.

Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, kepala daerah secara terus-menerus dihadapkan oleh pelbagai tuntutan dan tantangan, baik secara internal maupun eksternal yang harus direspon dan diantisipasi sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi kepala daerah.

Dalam menjalankan fungsinya, pemerintah memiliki instrumen khusus berupa kewenangan yang disebut *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*. *Freies ermessen* ini pada hakekatnya adalah sebuah kekuasaan atau kewenangan bebas yang diberikan kepada pemerintah dengan maksud agar dapat berperan lebih aktif dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, konsep pemerintah dan konsep kewenangan adalah dua hal yang sesungguhnya berbeda, namun membentuk satu kesatuan yang utuh.

Dalam prakteknya, berjalannya roda pemerintahan seringkali menyimpang dari norma yang ada, atau melebihi dari kewenangan yang semestinya. Dari perspektif hukum administrasi negara, kejatuhan Orde Baru juga bersumber dari operasionalisasi kewenangan yang berlebihan dan kebablasan. Dalam hubungan ini, Sjachran Basah (1985) menulis bahwa secara teoretis paling tidak terdapat 3 (tiga) bentuk tindakan hukum pejabat/badan tata usaha negara (TUN) yang menyimpang, yaitu perbuatan melanggar hukum (*onrechmatige overheidsdaad*), perbuatan menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Dalam pelantikan *penjabat kepala Daerah* bupati oleh Gubernur Sulawesi Selatan Syahrul Yasin Limpo atas nama Presiden RI. Mereka yang dilantik adalah, Asisten I Pemprov Sulsel, Andi Herry Iskandar sebagai *penjabat kepala Daerah* Bupati Maros, , Asisten IV Pemprov Sulsel, Ruslan Abu sebagai *penjabat kepala Daerah* Bupati Pangkep, Kepala Dinas Sosial A.Ilham Gazaling sebagai Penjabat Bupati Luwu Utara, Sidik Salam sebagai *penjabat kepala Daerah* Bupati Gowa, Kadis Pendapatan Daerah Sul-Sel A. Tautoto tanaranggina Penjabat Bupati Soppeng, Kepala BKPMMD Sulsel, A. Muh Yamin sebagai *penjabat kepala Daerah* Bupati Barru, Kepala Badan Diklat Irman yasin Limpo sebagai penjabat kepala Daerah Bupati Luwu Timur, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Pemprov Sulsel Syamsibar sebagai penjabat kepala Daerah Bupati

Selayar, Kepala Inspektorat Pemprov Sulsel Yusuf Sommeng sebagai penjabat kepala Daerah Bupati Bulukumba, Kepala Dinas Parawisata Pemprov Sulsel Jufry Rahman Sebagai penjabat kepala Daerah Bupati Tanatoraja.

Pelantikan *penjabat kepala Daerah* tersebut untuk mengisi kekosongan jabatan pasca berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Pelantikan tersebut juga merupakan amanah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Tugas Utama *penjabat kepala Daerah* adalah menyelenggarakan pemerintah daerah, memfasilitasi penyelenggaraan pilkada sampai akhir tahapan pilkada hingga pelantikan, serta menjaga dan memelihara netralitas PNS dalam pilkada sehingga PNS bisa memberikan pelayanan tanpa diskriminatif. Pengangkatan *penjabat kepala Daerah* telah melalui proses dan pertimbangan tertentu, selain administrasi, tapi kemampuan dan kapabilitas serta *leadership*.

Penjabat Kepala Daerah adalah Pejabat ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat ditetapkan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.

Ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah Pasal 1.

Berdasarkan peraturan di atas, seorang Penjabat Bupati memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sama dengan Bupati definitif selaku kepala daerah.

Pada peraturan terkait lainnya, Penjabat Bupati dapat diangkat berdasarkan sebab-sebab berikut ini:

1. Bupati meninggal dunia (UU Nomor.23 Tahun 2014 Pasal 87 ayat 2 dan Pasal 78 ayat 1)
2. Bupati berhenti atas permintaan sendiri (UU Nomor.23 Tahun 2014 Pasal 87 ayat 2 dan 78 ayat 2)
3. Masa jabatan bupati berakhir dan penetapan bupati berikutnya belum diselenggarakan (UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 88 ayat 2)
4. Bupati diberhentikan karena melanggar hukum (PP Nomor 6 2005 Pasal 130 ayat 3)
5. Bupati mengundurkan diri karena ingin mengikuti pencalonan pemilihan kepala daerah (PP Nomor 49 2008 Pasal 132A)

Walaupun secara umum Penjabat Bupati memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sebagaimana Bupati Definitif. Namun Penjabat Bupati yang diangkat berdasarkan sebab sebagaimana Nomor 4 dan Nomor 5 di atas, membutuhkan izin tertulis dari Kementerian Dalam Negeri untuk melakukan hal-hal berikut ini :

- a) melakukan mutasi pegawai (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A ayat 1 dan 2)

- b) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A)
- c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A)
- d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A)

Adapun ketentuan-ketentuan penting lainnya bagi Penjabat Bupati yang diangkat dengan sebab sebagaimana Nomor 4 dan Nomor 5 adalah sebagai berikut:

- a) Penjabat Bupati disyaratkan Pejabat Pemerintah menduduki jabatan struktural Eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b dan selama tiga tahun terakhir dinilai berkinerja baik. (PP Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132 Ayat 1)
- b) Penjabat Bupati ditetapkan Presiden atas usul dari Gubernur dan pertimbangan DPRD (PP Nomor 49 Tahun 2008 Pasal 132 Ayat 3)
- c) Penjabat Bupati Bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri (PP Nomor.49 tahun 2008 Pasal 132 ayat 3)

d) Masa Jabatan maksimal adalah 1 Tahun. (PP Nomor.49 tahun 2008 Pasal 132 ayat 4)

Berbagai aspek di atas menjadi latar belakang bagi penulis untuk membuat skripsi yang berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah oleh gubernur

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka skripsi yang berjudul Tinjauan Yuridis Terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur akan dibatasi pada permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimakah proses pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan pejabat kepala daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses dengan menggunakan metode ilmiah untuk dapat menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui dan memahami prosedur pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur
2. Mengetahui faktor – faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan pejabat kepala daerah

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah:

a. Secara teoritis

Dalam penelitian ini di harapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah oleh gubernur

b. Secara praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan untuk memberikan gambaran dan menambahkan wawasan tentang pengangkatan pejabat kepala daerah

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Hukum

Dapat dipahami bahwa konsep Negara hukum selalu bertentangan dengan konsep negara kekuasaan atau dengan *willkuurtaat* (Negara yang memerintah dengan sewenang-wenang). Berdasarkan konsep kedaulatan hukum (*leer van de rechts*), Negara pada prinsipnya tidak didasarkan atas kekuasaan belaa (*machtsstaat*), namun harus berdasarkan atas hukum.¹

Pemikiran tentang konsep Negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti Plato dan Aristoteles. Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa Negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga Negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam Negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintah haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintah.²

1 Suroto. *Macam-Macam Konsep Negara Hukum (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)*. Jurnal Konstitusi PKK UII Yogyakarta Vol. I Nomor. 1, November 2012 hal. 109-124.

2 Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Cetakan I. Makassar: Identitas. 2013. hal. 55*

Konsep Negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem anglosaxon dengan istilah *rule of law*. *Rule of law* berkembang di Negara-negara anglosaxon, seperti Amerika Serikat.³ Di dunia ini dikenal tiga konsep Negara hukum yang paling menonjol, yakni (1) konsep Negara hukum barat (*Rechtsstaat dan the Rule of Law*), (2) konsep Negara hukum sosialis-komunis (*Socialist Legality*), (3) konsep Negara hukum Islam (Nomokrasi Islam).⁴

Makna yang terkandung dalam istilah-istilah tersebut, adalah menunjukkan pada sosok suatu Negara yang diselenggarakan berdasarkan hukum dan pemerintahan dijalankan dengan aturan main (*rule of game*) (*government under law*), pemerintahan berdasarkan dengan hukum, bukan berdasarkan dengan kehendak manusia (*government by law, not by men*) dan kekuasaan (*machstaat*). Oleh karena itu peristilahan Negara hukum mengandung maksud untuk membatasi kekuasaan daripada penguasa Negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas dan menelantarkan rakyatnya, Negara hukum meletakkan persamaan di hadapan hukum, perlindungan terhadap

³ Titik Triwulan Tutik. *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* Jakarta: Kencana 2010. hal. 61.

⁴ Suroto. *Op.Cit.* 109-124.

hak-hak fundamental rakyat, dan hukum beserta peradilan yang *fair* dan adil.⁵

Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

E Utrecht mengemukakan dari tujuan hukum dan fungsi Negara, ada dua pengertian Negara hukum, yaitu (i) Negara hukum klasik (*klassiekerechtsstaat*) identic dengan Negara hukum dalam arti formal, dan (ii) Negara hukum modern (*modernrechtsstaat*) identic dengan Negara hukum dalam arti materil.⁶

Andrin Berdner menyatakan, meskipun ada perbedaan di antara defenisi-defenisi negara hukum, namun pada dasarnya, perbedaan pengertian itu mencerminkan padangan atas keinginan atau keperluan untuk memiliki 'instrumen' dalam rangka mempromosikan dua fungsi kembar, suatu Negara hukum, yaitu : (i) melindungi warga dari kekuasaan Negara, dan (ii) melindungi warga dari warga lain.⁷

B. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van gezeg*, sedangkan dalam

⁵ Nurul Qamar. *Negara Hukum Atau Negara Undang-Undang*. Makassar: Pustaka Refleksi. 2010. hal. 5-6.

⁶ I Dewa Gede Atmadja, dkk. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang. Jawa Timur. Setara Press. 2015. hal. 124

⁷ *ibid.* hal. 125

bahasa jermannya, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan.⁸

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang bagi pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandate. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.⁹

Sedangkan menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan

⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Disertasi*. Edisi Pertama Cetakan ke-2. Jakarta: Rajawali Pers, 2013. hal. 183.

⁹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara Edisi I*. Jakarta: Raja Grafindo 2007. hal. 103-104.

kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.¹⁰

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandate ini, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut :

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat, mandateterjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Sedangkan Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:

1. atribusi;
2. delegasi; dan
3. mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undangundang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

¹⁰ Ridwan HR. *Op.cit.* hal. 102

1. Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
2. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

1. Atribusi; dan
2. Delegasi,

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya. Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:

1. Atribusi; dan
2. Delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya

UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahani itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sedangkan F.A.M Stronik dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi:

“Bij attributie gaat het om het toekenen van een nieuwe bevoegheid; bij delegatie gaat het om het overdragen van een reeds bestaande bevoegheid (door het organ dat die bevoegheid geattributueerd heft gekregen, aan een ander organ; aan delegatie gaat us altijd logischewijs voorf)” yang artinya “Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi).¹¹

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi Negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasan berprakasa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga

¹¹ Ibid. hal. 104-105

¹² Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah. Cetakan Ketiga. Bandung: Nusa Media. 2012. hal 13.*

tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomo daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerinyah.¹²

Hubungan kewenangan antara daerah dan pemerintah pusat antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Jadi, pada dasarnya kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan suatu kewenangan yang diciptakan atau diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah untuk mengurus daerahnya sendiri dengan tetap mengacu pada regulasi yang diciptakan oleh Pemerintah Pusat. kewenangan pemerintah dalam negara kesatuan adalah milik Pemerintah Pusat, dengan kebijakan desentralisasi Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada Daerah yang penyerahan wewenangnya terdiri atas:

- a. Materi wewenang yang meliputi semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b. Manusia yang disertai wewenang, yakni masyarakat yang tinggal di Daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan

masyarakat hukum, bukan Kepala Daerah atau kepada DPRD atau keduanya.

- c. Wilayah yang disertai wewenang, yakni Daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka hubungan kewenangan pusat dan Daerah ikut mengalami perubahan. Hal ini terlihat pada pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hoessein yakni:¹²

1. urusan Pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia yang meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralistik, dekonsentrasi kepada wakil pemerintah dalam hal ini Gubernur dan instansi vertikal di Provinsi dan tugas pembantuan kepada Daerah otonom.
2. Urusan pemerintahan ini yang dapat didesentralisasikan, yaitu unsur pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama dan didesentralisasikan kepada Gubernur selaku

¹² Bhenyamin Hoessein, *Op.Cit.*, hal. 207.

wakil pemerintah yang ditugas bantukan kepada Daerah otonom dan sebagian dari urusan pemerintahan tersebut seharusnya didesentralisasikan kepada Daerah otonom sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 10 ayat (5) UU Nomor. 32 Tahun 2004 bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) yakni:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah atau pemerintah desa berdasarkan tugas pembantuan.

Adanya pemberian dan atau pembagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah baik dalam bentuk atribusi maupun delegasi, dimaksudkan agar Pemerintah Daerah dapat mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Termasuk didalamnya wewenang menetapkan peraturan sendiri di Daerah dalam rangka pemyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah yang dikenal dengan Peraturan Daerah.

Penggunaan wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan peran dan fungsi serta tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Hal ini penting untuk dilakukan agar dalam tindakan atau perbuatan pemerintahan yang

didasarkan pada adanya wewenang pemerintahan selalu dikawatirkan jangan sampai terjadi suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangannya dan melanggar hukum. Bagaimanapun juga kewenangan yang telah diberikan oleh hukum kepada pemerintah untuk dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan pada prinsipnya tidak diharapkan akan terjadi suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, tindakan atau perbuatan pemerintahan haruslah terbebas dari tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dapat menyimpang dari kewenangan yang diberikana kepadanya oleh hukum.

1. Konsep Kewenangan

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹³ata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk berindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Menurut Bagir Manan¹⁴ bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti

¹³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

¹⁴ Philipus M. Hadjon (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II), *Wewenang*, *Jurnal Yuridika*, Edisi Nomor 5 dan 6 Tahun XII, 1997, hal. 3.

hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah adalah hak yang memiliki pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Kaitannya dengan Otonomi Daerah, maka hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur diri sendiri (*self regelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*), sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Wewenang secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan wewenang secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

¹⁵Lihat Bagir Manan dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 74.

Hadjon¹⁶ mengemukakan bahwa bahwa wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan Perundang undangan termasuk peraturan Daerah. Kewenangan diartikan sebagai suatu konsep hukum publik, maka kewenangan pemerintahan sekurang kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh di sini bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendlikan perilaku subjek

¹⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara, Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 56.*

¹⁶ S.F. Marbun, dkk., *Op.Cit.*, hal. 27

hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.

Istilah kewenangan berasal dari kata “wewenang”. Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud

Dikemukakan pula oleh Tonnaer bahwa “kewenangan pemerintahan adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga dengan demikian dapat pemerintah dengan warga negara”. Sementara itu, Marbun¹⁷ memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang

¹⁷ *Ibid*, hal. 122.

diberikan peraturan Perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum. Lebih lanjut Marbun¹⁸, dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintahan dapat dibedakan atas *expressimplied*, fakultatif dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.

Dalam hal wewenang yang berkaitan dengan kekuasaan, Suwoto Mulyosudarmo menegaskan bahwa dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, setiap pemberian kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan dan kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab, harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima

¹⁸ *Ibid*, hal. 123.

kekuasaan. Beban tanggung jawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara kekuasaan diperoleh.

Pada dasarnya kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, perolehan secara atributif dan perolehan secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif, menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli dan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Perolehan kekuasaan secara derivatif adalah pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain. Dengan demikian, pelimpahan kekuasaan ini adalah pelimpahan kekuasaan yang diturunkan.¹⁹

Menurut HD. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt dalam (Marcus Lukman 1997;53), terdapat tiga model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentukan undang-undang orisinal. Pada model ini, pemberi dan penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil.

¹⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Newaksara*, Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 39.

Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.²⁰

Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pertanggungjawaban internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan pertanggungjawaban dari aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga apabila dalam melaksanakan kekuasaan melahirkan derita atau kerugian bagi pihak lain. Penerima wewenang bertanggung gugat atas segala akibat negatif yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaan.²¹

Suermondt mengemukakan perbedaan pengertian atribusi dengan delegasi. Delegasi adalah penyerahan kewenangan-kewenangan oleh organ yang hingga saat (penyerahan) itu ditunjuk untuk menjalankannya, kepada satu organ lain, yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan Atribusi digambarkannya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa tahu bahwa

²⁰ *Ilbid*

²¹ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1997, hal. 53.*

sipemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu.

Pada Konsep Delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu kepada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang tersebut disebut delegans, sedangkan pihak yang menerima wewenang disebut delegataris. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang berada sepenuhnya berada pada delegataris.

Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu badan atau jabatan TUN itu pada waktu mendelegasikan wewenang/kewenangan berdasarkan suatu wewenang/kewenangan pemerintah atributif yang sah atau tidak. Sudah tentu juga hanya pendelegasian yang sah saja yang dapat memberikan kemungkinan bagi Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan untuk mengeluarkan keputusan TUN yang sah pula. Apabila terdapat kekuarangan pada wewenang/kewenangan yang menjadi dasarnya, maka hal itu ada alasan bagi hakim TUN dalam batas-batas wewenang/kewenangannya untuk mencabut kekuatan

hukum keputusan yang bersangkutan dengan jalan membatalkan atau menyatakan sebagai tidak mengikat²²

Pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota hanya menunjuk pada pendelegasian dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan. Sebagai suatu pranata dalam hukum administrasi negara, delegasi mengandung arti pengalihan kewenangan suatu kewenangan yang ada.

Adapun syarat-syarat delegasi adalah sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan Perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya, delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan artinya, delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.²³

²² Mustamin Dg. Mattutu, dkk., *Mandat, Delegasi, Atribusi, dan Implementasinya Di Indonesia*, Tim UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 138.

²³ Philipus M. Hadjon II, *Op.Cit.*, hal. 5.

Oleh karenanya menurut Suwoto²⁴, dalam konsep pendelegasian kekuasaan, maka delegetaris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan tanggung jawab sendiri. Oleh sebab itu, pelimpahan ini disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab.

Selanjutnya menurut Utrecht²⁵ bahwa “delegasi tidak memuat inisiatif membuat peraturan, inisiatif tetap dalam tangandari yang mendelegasikan; delegasi tidak lain daripada mengatur dan melanjutkan”.

Pendapat Utrecht tersebut disanggah oleh Mustamin Dg. Matutu dengan menyatakan justru inisiatif untuk menentukan pokok-pokok yang harus diatur dapat beralih kepada penerima delegasi.²⁶ Sejalan dengan itu, Hans Peters²⁷ mengemukakan bahwa “*Generalemachting*,memungkinkan inisiatif untuk mengatur pokok-pokok tertentu itu beralih kepada yang menerima pendelegasian karena dengan *Generalemachting* kewenangan dialihkan secara umum kepada yang dikuasakan, tidak dengan terlebih dahulu menentukan dan mengatur pokok-pokok tertentu dalam garis besarnya yang menerima pendelegasian”. Oleh

²⁴ Suwoto Mulyosudarmo, *Op.Cit.*, hal. 42.

²⁵ Utrecht dalam Mustamin Dg. Mattutu, *dkk.*, *Op.Cit.*, hal. 126

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*, hal. 16

karena itu, dapat disimpulkan bahwa secara sederhana hal-hal berikut:

1. Bahwa pada delegasi terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.
2. Sedang pada atribusi terjadi pemberian kewenangan dari yang sendiri tidak (tanpa) ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu

Perolehan wewenang secara Mandat pada dasarnya adalah suatu pelimpahan wewenang dari atasan kebawahan dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Hal tersebut berarti bahwa keputusan yang diambil pejabat penerima mandat, pada hakekatnya merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Sebagai konsekuensinya, bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat atas diterbitkannya keputusan atas dasar suatu mandat tetap berada pada pejabat pemberi mandat.

Pada konsep mandat, mandataris hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sehingga tanggung jawab akhir dari keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada pemberi mandat. Selain itu untuk mandat tidak diperlukan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya, karena

mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarkis dalam organisasi pemerintahan.²⁸

Secara konseptual, istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah²⁹. Cheema dan Rondinelli menyatakan bahwa kewenangan lebih tepat diartikan dengan *authority*, sedangkan Hans Antlov menggunakan istilah *Power*.³⁰

Kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam Hukum Administrasi Negara. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri.

²⁸ Philipus M. Hadjon II, *Op.Cit.*, hal. 7.

²⁹ *Ibid*

³⁰ Ellis Rondinelli and Cheema, *Desentralisation in Developing Countries*, World Bank, 1984.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah era baru bagi keberlangsungan pemerintahan di daerah. Terkandung makna distribusi kekuasaan (*distribution of power*), Daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur serta mengurus pemerintahannya sendiri. Dasar pendistribusian kewenangan antara pusat dan Daerah terdiri atas dua pendekatan, yakni *Pertama*, pendistribusian kewenangan (*distribution of power*) berdasarkan pada basis kewilayahan (teritorial); dan *kedua*, berdasarkan pada basis fungsional.

Pada basis teritorial kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan lokal yang didistribusikan pada satuan wilayah (*state local government*) dan pada pemerintahan lokal (*self local government*). Pada basis fungsional, kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan lokal didistribusikan pada kementerian-kementerian pusat yang bersifat khusus dan agennya yang berada di luar kantor pusatnya sebagai pelaksana kebijakannya.

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Pasal 1 yang secara nyata menjelaskan yang dimaksudkan dengan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut sebagai pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang

dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah pada Pasal 1 angka (2) adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pada angka (3) mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya, kewenangan pemerintah dalam negara kesatuan adalah milik Pemerintah Pusat, dengan kebijakan desentralisasi Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada Daerah yang penyerahan wewenangnyanya terdiri atas:

- a. Materi wewenang yang meliputi semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b. Manusia yang disertai wewenang, yakni masyarakat yang tinggal di Daerah atau kepada DPRD atau keduanya. yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum, bukan Kepala Daerah

- c. Wilayah yang disertai wewenang, yakni Daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka hubungan kewenangan pusat dan Daerah ikut mengalami perubahan. Hal ini terlihat pada pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hoessein yakni:³¹

1. Urusan Pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan.
Kelompok urusan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia yang meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralistik, dekonsentrasi kepada wakil pemerintah dalam hal ini Gubernur dan instansi vertikal di Provinsi dan tugas pembantuan kepada Daerah otonom.
2. Urusan pemerintahan ini yang dapat didesentralisasikan, yaitu unsur pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama dan didesentralisasikan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah yang ditugaskan pembantuan kepada Daerah otonom dan sebagian dari urusan pemerintahan tersebut seharusnya

³¹ *Ibid*

didesentralisasikan kepada Daerah otonom sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 10 ayat (5) UU Nomor. 32 Tahun 2004 bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) yakni:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan.
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah atau pemerintah desa berdasarkan tugas pembantuan.

Adanya pemberian dan atau pembagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah baik dalam bentuk atribusi maupun delegasi, dimaksudkan agar Pemerintah Daerah dapat mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Termasuk didalamnya wewenang menetapkan peraturan sendiri di Daerah dalam rangka pemyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah yang dikenal dengan Peraturan Daerah.

2. Penyalahgunaan Kewenangan

Penggunaan wewenang yang didasari oleh asas legalitas (sesuai dengan ketentuan perundang-undangan) mengalami dinamisasi seiring berkembangnya konsep negara *welfare state*.

Dinamisasi yang terjadi melahirkan konsep *Freies Ermessen* atau *Discretionary Pouvoir* (diskresi) yakni kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Hal ini sesuai dengan kebutuhan negara *welfare state* yang tidak bergantung pada asas legalitas semata tetapi turut berorientasi pada keefektifan tujuan dari nafas peraturan perundang-undangan itu sendiri. Namun, kebebasan yang diperoleh oleh para pejabat administrasi dari konsep diskresi tersebut memberikan ruang yang lebih besar pula untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan tersebut dilakukan dengan berbagai bentuk yang selanjutnya akan dibahas dalam pembahasan ini.

Untuk membangun konsep pemikiran tentang Penyalahgunaan Kewenangan dalam Tindakan Pemerintah, dalam bab ini penulis akan memaparkan bentuk-bentuk penggunaan wewenang (yang mana dua diantaranya telah dijelaskan sebelumnya yaitu: penggunaan wewenang dengan asas legalitas dan penggunaan wewenang secara diskresi); aspek-aspek *dalam* penggunaan wewenang tersebut; hingga terjadinya indikasi penyalahgunaan kewenangan (beserta berbagai bentuknya) serta parameter yang diolah dari berbagai bahan hukum. Berikut bagan penggunaan kewenangan.

“Kewenangan yang diperoleh dari sumbernya (atribusi, delegasi, mandat),- selanjutnya dilaksanakan dalam berbagai bentuk

penggunaannya. Terdapat 5 (lima) bentuk penggunaan wewenang, yang mana 3 (tiga) diantaranya merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan yaitu: Detournement de Pouvoir, Willekeur, dan Onbevoegd.

a. Detournement de Pouvoir

Detournement de Pouvoir berasal dari Bahasa Prancis. *Detournement* memiliki makna penyimpangan, penyelewengan, dan penyalahgunaan. Sedangkan *Pouvoir* memiliki makna kekuasaan, kemampuan, pengaruh, dan wewenang. Jadi istilah *Detournement de Pouvoir* dapat dimaknai sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang.³²

Dalam hukum administrasi Negara, setidaknya ada 3 (tiga) konsep *Detournement de Pouvoir* yang menjadi rujukan para ahli dan sarjana, yakni konsep dari Mariette Kobussen, Schrijvers dan Smeets, serta Philipus M. Hadjon. Mariette Kobussen dalam bukunya yang berjudul *De Vrijheid Van De Overheid* mengembangkan konsep *Detournement de Pouvoir* dengan tolok ukur atau parameter yaitu, asas spesialisitas (*specialiteitbeginsel*)³³ Secara substansial *specialiteitbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam disiplin ilmu hukum administrasi ra dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* yang memiliki

³² Yukha Budyahir, *Op. Cit.*, h. 75 dan h. 220

³³ Indriyanto Sena Aidji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media : Jakarta, 2007, h.26

makna ketajaman arah atau tujuan. Penyimpangan terhadap asas tersebutlah melahirkan perbuatan *Detournement de Pouvoir*.

Menurut Schrijvers dan Smeets, "*Een bestuursorgaan mag en door wet toegekende bevoegdheid alien gebruiken voor het doel dat de itgever vor ogen had. Gebruik voor persoonlijke of andere doeleinden is is verboden. Detournement de Pouvoir is dus handelen in strijd met het specialiteitbeginsel*". (Organ Pemerintah hanya boleh menggunakan .wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan. Penggunaan wewenang untuk tujuan lain atau orang lain adalah dilarang. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang adalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas spesialisitas).³⁴ Misalnya, kewenangan untuk menyelenggarakan transportasi dengan menggunakan sistem kereta api, kemudian dalam pelaksanaannya menggunakan transportasi dengan sistem bus.

Menurut Philipus M. Hadjon, penyalahgunaan kewenangan haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan kewenangan bukanlah karena suatu kealpaan, melainkan secara sadar mengalihkan tujuan dari pemberian wewenang tersebut. Pengalihan tujuan tersebut didasarkan pada kepentingan pribadi, baik dirinya sendiri atau untuk orang lain.

³⁴ Ridwan H.R, *Op. Cit.*, h.382

Berdasarkan pendapat Mariette Kobussen, Schrijvers dan Smeets, serta Philipus M. Hadjon terkandung pengertian yang sama untuk menyikapi tindakan pemerintah yang dinilai sebagai *Detournement de Pouvoir* yaitu pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan, dalam hal ini asas spesialitas.

Asas Spesialitas

Asas Spesialitas merupakan suatu asas yang menjadi yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*) diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti. Dari sudut hukum administrasi *specialiteitbeginsel* dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu.³⁵ Di dalam penggunaan wewenang, pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan terkait yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Jika ketentuan tujuan itu tidak ada, maka akan lahir suatu keadaan bahwa berdasarkan peraturan tertentu sebuah tingkah laku harus disetujui, sedangkan berdasarkan peraturan lain tingkah laku tersebut harus dilarang. Dalam kondisi seperti ini pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan kepentingan yang lain, maka asas legalitas

³⁵ Abdul Latif, *Op. Cit*, h. 22

tidak memadai untuk digunakan sebab pemerintah bertindak di luar ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, akan memicu timbulnya penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah atau *Detournement de Pouvoir*.

Dalam konteks pemerintah dituntut untuk melakukan tindakan tertentu kendati peraturan perundang-undangannya kurang memadai, penyalahgunaan kewenangan dalam kaitannya dengan "*beleidvrijheid*" (*discretionary power, freies ermessen*) harus didasarkan dengan asas spesialisitas yang melandasi kewenangan itu sendiri. Asas spesialisitas tersebut memberikan makna terhadap tujuan dari suatu wewenang. Dengan demikian, penyalahgunaan kewenangan dalam konteks *Detournement de Pouvoir* terjadi apabila penggunaan wewenang itu menyimpang dari tujuan.

Hubungan Asas Spesialisitas dengan Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan asas universal karena merupakan perwujudan hak asasi manusia. Dalam hukum pidana dikenal dengan "*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*", dalam hukum administrasi dikenal dengan "*wetmatigheid van het bestuur*". *Specialiteitbeginsel* merupakan *onderdeel* dari *legaliteitbeginsel*, maka *specialiteitbeginsel* masih memiliki hubungan dengan asas legalitas. Asas legalitas dalam pemerintahan menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dalam

mengambil kebijakan. Namun, kebijakan yang diambil tidak urung menimbulkan kekakuan sebagai dampak peraturan perundang-undangan yang terkadang memiliki muatan *inconcreto*. Selanjutnya, disinilah kewenangan diskresi berlaku.

Kewenangan diskresi bisa terjadi karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur kewenangan pemerintah sama sekali atau bisa terjadi pula peraturan perundang-undangan mengandung norma yang samar (*vage norm*) dalam pemberian wewenangnya. Hal yang pertama biasanya terjadi dalam kaitan dengan situasi yang mendesak dan sangat perlu untuk segera mengambil suatu kebijakan namun landasan hukum untuk bertindak tidak ada, padahal hakikatnya pemerintahan tidak boleh berhenti ibaratnya dalam sedetikpun.³⁶

Dalam kondisi demikian diatas maka tindakan yang berada diluar jangkauan peraturan perundang-undangan namun tetap dengan tujuan yang sama dengan peraturan perundang-undangan (asas legalitas) tersebut memasuki ranah asas spesialisitas dengan sendirinya sehingga pengujian terhadap penyalahgunaan wewenang (*dalam konteks Detournement de Pouvoir*) yang menjadi pembahasan kita dalam karya ilmiah ini menjadi asas spesialisitas.

Hubungan Asas Spesialisitas dengan AAUPB

³⁶ *Ibid* h. 24

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) merupakan konsep yang terbuka oleh karenanya asas tersebut berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep itu berada. AAUPB berkembang menurut praktik khusus melalui putusan pengadilan. AAUPB sebagai aturan yang tidak tertulis dipandang sebagai etika yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan AAUPB meliputi antara lain: larangan penyalahgunaan kewenangan (*Detournement de Pouvoir*); dan larangan sewenang-wenang (*willekeur*).³⁷

Selanjutnya, *Detournement de Pouvoir* dapat diindikasikan pada suatu tindakan pemerintah apabila tindakan pejabat administrasi tersebut telah menyimpang dari tujuan pemberian wewenang tersebut. Hal ini tentunya bertentangan dengan asas spesialisasi dalam konteks umum dan bertentangan dengan asas larangan penyalahgunaan wewenang dalam konteks AAUPB.

b. Willekeur

Dalam melaksanakan aktivitasnya, para pejabat tidak semata-mata berpegang pada asas legalitas. Sebagai bentuk dari

³⁷ Konsep *Detournement de Pouvoir* dapat diperbandingkan dengan doktrin *ultra vires*. Keduanya memiliki dasar argumentasi yang hampir sama yaitu bahwa kekuasaan atau kewenangan itu diberikan untuk tujuan tertentu. H.W.R. Wade mengatakan: "Administrative power derives from statute. The statute gives power for certain purposes only, or subject to some special procedure, or with some other kind of limits" (kekuasaan pemerintah itu berasal dari undang-undang. Undang-undang memberikan kekuasaan hanya untuk tujuan tertentu, atau tunduk pada beberapa prosedur khusus, atau dengan beberapa jenis pembatasan lain). Norma HAN yang relevan dengan masalah ini adalah keabsahan (*rechmatigheid*) dalam penggunaan wewenang, yakni "doing the right thing" and is doing this "in the right way" atau melakukan sesuatu yang benar dengan cara yang benar. Atas dasar norma itu, doktrin *ultra vires* terdiri atas dua jenis yakni substantive *ultra vires* dan procedural *ultra vires*. Substantive *ultra vires* adalah "doing the wrong thing" (melakukan sesuatu yang salah), misalnya kewenangan untuk membeli kapal tetapi dalam pelaksanaannya membeli pesawat. Adapun procedural *ultra vires* adalah "doing the right thing" but it is doing it "in the wrong way" (melakukan sesuatu yang benar, tetapi dengan cara yang salah).

efisiensi dan efektivitas terhadap penyelenggaraan tugasnya, para pejabat dapat menggunakan diskresi. Secara etimologis, diskresi mengandung arti bersikap sopan santun atau menyikapi keadaan.³⁸ Selain itu, diskresi juga mengandung arti memilih diantara dua atau lebih pilihan.³⁹ Diskresi ini pada gilirannya melahirkan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*).

Konsep sewenang-wenang (*willekeur*) umumnya berkenaan dengan kewenangan diskresi tersebut. Willekeur berasal dari Bahasa Jerman, yang memiliki makna kesewenang-wenangan.⁴⁰ D.J. Gallingan mengatakan bahwa sewenang-wenang itu terkait dengan pemberian alasan dalam proses pengambilan keputusan, dan dianggap sebagai antitesis dari tindakan yang masuk akal.⁴¹ Rasionalitas merupakan syarat mendasar dalam setiap pengambilan keputusan, khususnya yang didasarkan pada diskresi. Sehubungan bahwa konsep sewenang-wenang itu berkenaan dengan pertimbangan akal sehat, maka unsur sewenang-wenang itu diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu tindakan dikategorikan mengandung unsur sewenang-wenang, jika tindakan itu secara nyata tidak masuk akal sehat atau tidak beralasan (*kennelijk on redelijk*).

³⁸ Anggita Tungga Ratna, *OP. Cit. h. 83*

³⁹ Ridwan H. R. *Op. Cit. h. 385*

⁴⁰ Dian Dwi Anisa, *Kamus Bahasa Jerman, Second Hope Yogyakarta, 2014, h.75*

⁴¹ *Ibid*

c. *Onbevoegd*

Onbevoegd atau melampaui wewenang pada esensinya adalah tidak berwenang. *Legaliteitsbeginsel* memberikan makna bahwa segala tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau wewenang. Seorang pejabat yang melakukan tindakan hukum tanpa wewenang, maka tindakannya adalah batal demi hukum (*nietig van rechtswege*). E. Utrecht memberikan contoh sebagai berikut: "Pada tahun 1960 di Kota Kopenick, seorang tukang sepatu yang berpakaian kapten tentara Jerman menyuruh dua belas orang prajurit Jerman yang kebetulan melancong di sekitar Gedung Kotapraja, menculik walikota dan fiskus pajak".⁴²

Ada tiga kemungkinan tidak berwenang (*onbevoegd*); *pertama*, tidak berwenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*); *kedua*, tidak berwenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*); *ketiga*, tidak berwenang dari segi materi (*onbevoegdheid ratione materie*). P. de Haan dan kawan-kawan menyebutkan *onbevoegdheid* itu mencakup *onbevoegdheid absolut*, yaitu berkenaan dengan substansi wewenang atau suatu urusan, dan *onbevoegdheid relatieve* yaitu berkenaan dengan waktu dan tempat. Menurutnya, *onbevoegdheid* yang berkenaan dengan substansi wewenang atau suatu urusan itu terkait dengan

⁴² E. Utrecht, *Op. Cit.* h. 120

persoalan atribusi, delegasi, dan mandat. *Onbevegdheid* yang berkenaan dengan tempat, terkait dengan desentralisasi tentorial (misalnya, bukan Kabupaten A tetapi Kabupaten B yang berwenang) atau terkait dengan dekonsentrasi dari aparat pegawai pemerintah pusat (misalnya, bukan pemeriksaan A tetapi pemeriksaan B). *Onbevoegdheid* yang berkenaan dengan waktu adalah suatu urusan dimana dalam hal pengambilan atau pembentukan keputusannya tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

C. Teori Pemerintahan Daerah

Jauh sebelum masa penjajahan sebelum pelosok tanah air telah terdapat satuan-satuan pemerintah asli baik kerajaan-kerajaan atau yang lebih rendah yaitu desa atau marga, kuria, kota, gampong, negari, negorij dan sebagainya. Dan ada pula yang disebut sebagai *de Zelfbesturende Landschappen* atau Swapraja.⁴³

Dalam sejarahnya di Indonesia pernah di kenal istilah Daerah Swatantra yang sekarang ini dikenal dengan Pemerintahan Daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja, masa Belanda di panggil dengan *Bhinnenlandsbestuur*, *Bestuurdiants* pemerintah pangreh praja. Pemerintah khusus pusat di daerah dalam keseharian

⁴³ Philipus M. Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan Ke-10. Yogyakarta Gadjah Mada University Press. 2008. hal. 111

disebut Jawatan atau dinas pusat di daerah atau dinas vertical. Jadi, pemerintahan local tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan local meliputi pamong praja, jawatan vertical dan pemerintahan daerah.⁴⁴

Bertolak dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah berarti organ atau perlengkapan. Pemerintah dalam arti luas berarti semua organ, badan atau lembaga, atau alat perlengkapan Negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan Negara. Singkatnya, pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga

Negara yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebaliknya, pemerintah dalam arti sempit hanya lembaga eksekutif. Sedangkan pemerintahan menunjukkan kepada bidang-bidang tugas atau fungsi. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan Negara.⁴⁵

Pada 18 Agustus 1945 di adakana siding PPKI atas permintaan Soekarno (selaku ketua PPKI) Supomo memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan

⁴⁴ Martin Jimung. *Op.cit.* hal. 41

⁴⁵ *ibid* hal 41-42

disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam sidang PPKI itu.

Berdasarkan pendapat tokoh perancang Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945 adalah: *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di dasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak dan asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.

D. Tugas dan Wewenang Gubernur

Tugas dan kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah secara umum adalah mewakili Kepala Negara dan Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di wilayahnya. Wakil Pemerintah Pusat karena kedudukan, tugas dan kewenangannya mempunyai tanggung jawab menjamin tetap tegaknya negara dan kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan, sehubungan dengan hal tersebut Wakil Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan kenegaraan dan

pemerintahan dalam wilayahnya atas nama Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Gubernur selaku Wakil Pemerintah adalah Pejabat Negara yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di Daerah/wilayahnya. Misi utama yang diemban adalah mengamankan kepentingan Negara dan Pemerintah Pusat di Daerah/Wilayahnya. Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, Gubernur selaku Wakil Pemerintah mengatur sumber daya pemerintahan yang berada dalam tanggung jawabnya, mengkoordinir Kepala instansi vertikal yang berada di wilayahnya, serta membina dan mengawasi Pemerintahan Daerah otonom yang berada dalam lingkup jabatannya. Sebagai Kepala Satuan Wilayah Pemerintahan, Gubernur memperoleh dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah atau antar Pemerintahan Daerah sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang

didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Dalam rangka melaksanakan urusan Pusat yang ada di Daerah dilaksanakan oleh Kepala Pemerintahan Provinsi atau Kepala Daerah Provinsi yang disebut Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dan instansi vertikal yang menangani urusan pusat yang tidak diserahkan kepada Daerah. Menurut penulis, sebagai Wakil Pusat di Daerah dalam konteks *Integrated Prefectoral System*⁴⁶. Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervisi dan memfasilitasi agar daerah bawahannya mampu menjalankan otonominya secara optimal, dan juga Gubernur mempunyai *Tutelage Power*, yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundangan yang lebih tinggi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan koordinasi penyelenggaraan Otonomi antar Provinsi, baik selaku daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi dilakukan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut, maka diperlukan pengaturan yang sistematis yang

⁴⁶ *Integrated Prefectoral System* bermakna bahwa Gubernur bukan hanya wakil pemerintah pusat, tapi juga adalah kepala daerah otonom, sebagai konsekuensi dari ditetapkannya provinsi sebagai daerah otonom yang seperti halnya dengan kabupaten/kota.

menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan kordinasi, pembinaan dan pengawasan.

Dalam kaitannya tersebut di atas, penyelenggaraan pemerintahan di suatu Negara harus tertata dalam jalinan sistemik sehingga menciptakan hubungan yang harmonis dan sinergis antar tingkatan pemerintahan. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus menjadi sarana bagi terciptanya keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan tercipta otonomi daerah yang berbingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sekaitan dengan hal tersebut, pada awal tahun 2010, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Penerbitan peraturan tersebut bertujuan untuk memperkuat dan reposisi terhadap kewenangan Gubernur yang tidak dapat dipisahkan dari konsepsi dasar pemerintahan sebagai suatu sistem. Bahkan dalam negara federal sekalipun, hubungan antar tingkat pemerintahan tidaklah putus. Provinsi sebagai *intermediate government* merupakan penyambung dan penghubung kepentingan serta kewenangan yang bersifat nasional dengan yang bersifat lokal.

Penguatan fungsi Gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi juga dimaksudkan memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota bersifat bertingkat, di mana Gubernur dapat melakukan peran pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sebaliknya Bupati/Walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, termasuk dalam hubungan antar

Kabupaten/Kota. Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur memiliki tugas dan wewenang:

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota
3. Kordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Di samping pelaksanaan tugas tersebut Gubernur sebagai wakil pemerintah mempunyai tugas :

- 1) Menjaga kehidupan berbangsa, bernegara dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Menjaga dan Mengamalkan Ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi.
- 3) Memelihara stabilitas politik.
- 4) Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Pengaturan mengenai tata cara yang lebih jelas dalam memperkuat peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan penyelarasan kegiatan pembangunan di Daerah akan dapat mengurangi ketegangan yang selama ini terjadi pada hubungan antara Bupati/Walikota dan Gubernur di Daerah. Perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan di Daerah tersebut cenderung mempersulit koordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di tingkat Kabupaten/Kota. Pengaturan peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah juga diperlukan agar Gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi di antara Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Dalam kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah, Gubernur memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi:⁴⁷

⁴⁷ Drs. Doddi Riyadmadji, M.M., *Op.Cit.*, wawancara tanggal 4 Mei 2012.

- 1) Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi vertikal di wilayah Provinsi yang
- 2) bersangkutan.
- 3) Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi yang bersangkutan.
- 4) Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi yang bersangkutan.
- 5) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- 6) Menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 7) Menjaga dan mengamalkan ideologi pancasila dan kehidupan demokrasi.
- 8) Memelihara stabilitas politik.
- 9) Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.
- 10) Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, Gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah Provinsi yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai

dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang yang meliputi:

- 1) Mengundang rapat Bupati/Walikota beserta perangkat Daerah dan pimpinan instansi vertikal.
- 2) Meminta kepada Bupati/Walikota beserta perangkat Daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat.
- 3) Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji.
- 4) Menetapkan sekretaris Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- 5) Mengevaluasi rancangan peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan tata ruang wilayah Kabupaten/Kota.
- 6) Kabupaten/Kota.
- 7) Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- 8) Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi.

- 9) Melantik Kepala instansi vertikal dari kementrian dan lembaga pemerintahan non kementrian yang ditugaskan di wilayah Provinsi yang bersangkutan.

Karena kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, Gubernur memberikan informasi tentang kebijakan Pemerintah dan Instansi vertikal di Provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya Gubernur dibantu oleh Sekretaris Gubernur yang secara *exofficio* dijabat oleh sekretaris Daerah Provinsi.

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010, Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan instansi vertikal dan antar instansi vertikal di wilayah Provinsi dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu, :

- 1) Musyawarah perencanaan pembangunan Provinsi yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan; dan
- 2) Rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan , monitoring dan evaluasi, serta penyelesaian berbagai permasalahan yang dilakukan paling sedikit 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) tahun.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Gubernur dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta

stabilitas Daerah bagi kelancaran pembangunan Daerah dibentuk forum kordinasi pimpinan Daerah, yang terdiri atas Gubernur, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Panglima Daerah Militer, Kepala Kepolisian Daerah, dan Kepala Kejaksaan tinggi Daerah yang diketuai oleh Gubernur.

Sebagaimana koordinasi yang dilakukan dengan instansi vertikal di wilayah Provinsi, Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi juga dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yang sama persis dengan koordinasi yang dilakukan dengan instansi vertikal di wilayah Provinsi, yakni:

- 1) Musyawarah perencanaan pembangunan Provinsi; dan
- 2) Rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan , monitoring dan evaluasi, serta penyelesaian berbagai permasalahan yang dilakukan paling sedikit 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) tahun.

Dalam peraturan ini, terdapat ketentuan yang memungkinkan bagi Gubernur untuk memberikan sanksi bagi Kabupaten/Kota yang dengan sengaja tidak ikut serta dalam pelaksanaan koordinasi. Ketentuan tersebut secara organisatoris memberikan posisi tawar yang kuat bagi Gubernur untuk melakukan kordinasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, Gubernur dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota melalui:

Pemberian fasilitasi dan konsultasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota di wilayah yang bersangkutan;

- a. Pemberian fasilitasi dan konsultasi pengelolaan kepegawaian Kabupaten/Kota di wilayah propinsi yang bersangkutan;
- b. Penyelesaian perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/ Kota di wilayah propinsi yang bersangkutan; dan
- c. Upaya penyetaraan kualitas pelayanan publik antar Kabupaten/Kota di wilayah propinsi yang bersangkutan.

Sedangkan dalam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota melalui;

- a. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Pengawasan peraturan Daerah dan peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Usul pembatalan peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Presiden melalui Menteri dalam Negeri; dan
- d. Pengawasan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

E. Tinjauan Umum Penjabat Kepala Daerah

Penjabat Kepala Daerah adalah Pejabat ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat ditetapkan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.

Ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah Pasal 1.

Berdasarkan peraturan di atas, seorang Penjabat Bupati memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sama dengan Bupati definitif selaku kepala daerah. Pada peraturan terkait lainnya, Penjabat Bupati dapat diangkat berdasarkan sebab-sebab berikut ini:

1. Bupati meninggal dunia (UU Nomor.23 Tahun 2014 Pasal 87 ayat 2 dan Pasal 78 ayat 1)
2. Bupati berhenti atas permintaan sendiri (UU Nomor.23 Tahun 2014 Pasal 87 ayat 2 dan 78 ayat 2)
3. Masa jabatan bupati berakhir dan penetapan bupati berikutnya belum diselenggarakan (UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 88 ayat 2)
4. Bupati diberhentikan karena melanggar hukum (PP Nomor 6 2005 Pasal 130 ayat 3)
5. Bupati mengundurkan diri karena ingin mengikuti pencalonan pemilihan kepala daerah (PP Nomor 49 2008 Pasal 132A)

Walaupun secara umum Penjabat Bupati memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sebagaimana Bupati Definitif. Namun Penjabat Bupati yang diangkat berdasarkan sebab sebagaimana Nomor 4 dan Nomor 5 di atas, membutuhkan izin tertulis dari Kementerian Dalam Negeri untuk melakukan hal-hal berikut ini :

- 1) Melakukan mutasi pegawai (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A ayat 1 dan 2)
- 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A)
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A)
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. (Peraturan Pemerintah Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132A)

Adapun ketentuan-ketentuan penting lainnya bagi Penjabat Bupati yang diangkat dengan sebab sebagaimana Nomor 4 dan Nomor 5 adalah sebagai berikut:

- a) Penjabat Bupati disyaratkan Pejabat Pemerintah menduduki jabatan struktural Eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya

IV/b dan selama tiga tahun terakhir dinilai berkinerja baik. (PP Nomor.49 Tahun 2008 Pasal 132 Ayat 1)

- b) Penjabat Bupati ditetapkan Presiden atas usul dari Gubernur dan pertimbangan DPRD (PP Nomor 49 Tahun 2008 Pasal 132 Ayat 3)
- c) Penjabat Bupati Bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri (PP Nomor.49 tahun 2008 Pasal 132 ayat 3)
- d) Masa Jabatan maksimal adalah 1 Tahun. (PP Nomor.49 tahun 2008 Pasal 132 ayat 4) (Fakhrurrodzi, 2015).

Surat Kementerian Dalam Negeri Nomor 120/4474/OTDA perihal Konfirmasi Data Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah Tahun 2015 sehubungan dengan Pilkada serentak Tahun 2015 yang disampaikan Mendagri kepada KPU pada 29 Oktober 2014 adalah sebanyak 204 Pilkada, yaitu Kepala Daerah yang akhir masa jabatan sebanyak 7 Gubernur (ditambah 1 Provinsi Kaltara), 170 Bupati dan 26 Walikota yang berakhir masa jabatannya 2015. Namun data tersebut terus diperbaharui bersama-sama Kemendagri dan KPU dengan mengacu pada ketentuan Pasal 201 UU Nomor 8 Tahun 2015, bahwa Pilkada serentak gelombang pertama akan dilaksanakan pada Desember 2015. Gelombang ini untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ) 2015 dan semester pertama 2016. Berdasarkan ketentuan ini telah tercatat ada 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten yang serentak memilih kepala daerah. Artinya, sekitar 53 persen dari total

537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia akan melaksanakan pilkada serentak gelombang pertama.

Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dijadwalkan melaksanakan pemungutan suara 9 Desember 2015.

Dari berakhirnya masa akhir jabatan kepala daerah dengan pelaksanaan Pilkada serentak terjadi kekosongan Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang pada Pasal 9 diatur sebagai berikut:

*(8) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur,
diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan
pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan
Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-
undangan.*

*(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota,
diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari
jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan*

pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa kekosongan jabatan diisi oleh jabatan pimpinan tinggi madya untuk Gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan tinggi tersebut bisa mengacu pada Penjelasan Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Jabatan tinggi madya meliputi sekretaris, Jenderal Kementrian, Sekretaris Kementrian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jendral Kesekretariatan Lembaga Negara Sekretaris Jendral Lembaga Nonstruktural. Direktur Jendral deputing Inspektur Jendral, Inspektur Utama, Kepala badan Staf Ahli Menteri, Kpepala sekretariat Presiden, kepala sekretariat wakil presiden, sekretaris militer Presiden, Kaepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Jabatan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris, inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara. Mencermati batasan jabatan tinggi madya sebagaimana dimaksud di atas setara dengan eselon I dan jabatan tinggi pratama setara dengan eselon II yang dikenal pada saat ini.

Adapun kewenangan untuk menetapkan pengangkatan Penjabat Gubernur adalah Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan Bupati/Walikota yang menetapkan pengangkatan adalah Menteri Dalam Negeri melalui usulan oleh Gubernur. Adapun pengusulan pengangkatan penjabat sesuai dengan Surat Edaran Mendagri Nomor 120/3262/SJ, tanggal 17 Juni 2015, Hal: Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Pengangkatan Penjabat kepala Daerah sebagai berikut:

1. Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan pemberhentian Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan / atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dengan melampirkan risalah rapat paripurna dan keputusan DPRD Kabupaten/ Kota tentang pengumuman usul pemberhentian Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan/atau Wakil Walikota.
2. Gubernur menyampaikan usul pemberhentian Bupati dan/ada Wakil Bupati atau Wali Kota dan/atau Wakil Wali Kota untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati / Walikota, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon pejabat.

3. Bupati/Penjabat Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama, memiliki pengalaman dibidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS dalam penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan SK Pangkat SK Jabatan terakhir serta biodata calon pejabat Bupati/Walikota.
4. Waktu pengusulan paling lambat 30 hari sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

1. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Kedudukan Penjabat setara dengan Bupati, bila melihat pejabat juga diangkat dengan Keputusan Presiden untuk Pejabat Gubernur dan Keputusan Menteri untuk pejabat Bupati/Walikota dan dilakukan upacara pelantikan seperti halnya kepala daerah definitif.

Namun demikian memang kedudukan dan kewenangan tidak secara utuh selayaknya kepala daerah definitif. Secara mudah dapat dikatakan pejabat kedudukan/kewenangan di bawah Kepala Daerah definitif, namun di atas kedudukan/kewenangan pelaksana tugas (Plt.). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada Pasal 132 A, yaitu penjabat atau pelaksana tugas kepala daerah dilarang :

- 1) Melakukan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Namun keempat larangan tersebut dapat dikecualikan bila ada izin dari Menteri Dalam Negeri. Penjabat kepala daerah, sebagai pejabat publik pengganti tentu kewenangan yang dimiliki berbeda dengan pejabat publik (kepala daerah) definitif, karena berbeda dalam cara memperoleh kewenangan, sehingga masa jabatannya pun bersifat sementara. (Nugroho, 2015)

BAB III

METODE PENELITIAN

Dalam setiap penulisan karya ilmiah diperlukan metode pendekatan untuk kesempurnaan tulisan sehingga menjadi tulisan yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan. Adapun metode penelitian yang digunakan penulis adalah metode penelitian empiris yaitu penelitian hukum kepustakaan, karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama.

Adapun jenis penelitian hukum yang digunakan oleh peneliti yaitu penelitian hukum empiris. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum sosiologis empiris yang mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektifitas hukum. Penelitian hukum sosiologis atau empiris hendak mengadakan pengukuran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu mengenai efektivitasnya, maka definisi-definisi operasional dapat diambil dari peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam penelitian hukum sosiologis atau empiris pun tidak selalu diperlukan hipotesa, kecuali dalam penelitiannya yang bersifat eksplanatoris

A. Pendekatan Penelitian

Penulis juga melakukan pendekatan penelitian, antara lain:

1. Penelitian Pustaka (*Library Research*)

Dalam metode ini penulis melakukan penelitian melalui kepustakaan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku yang berhubungan dengan pokok permasalahan, peraturan perundang-undangan yang dianggap relevan serta mendukung kesempurnaan skripsi ini. Data tersebut penulis uji dengan penelitian di lapangan agar mengetahui lebih mendalam tentang permasalahannya.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dalam penulisan skripsi ini peneliti melakukan riset ke kantor Gubernur Sulawesi Selatan yang merupakan kantor pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan dengan maksud untuk mengetahui prosedur pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan sasaran penelitian penulis. Penulis secara langsung turun ke lapangan meminta data-data yang diperlukan. Dengan cara inilah Penulis mengumpulkan data guna melengkapi dan mendukung uraian selanjutnya dalam penyelesaian skripsi ini.

B. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data empiris bebas. Yaitu dalam materi penelitian ini, menggunakan jenis data Primer dan Sekunder (*Library Research*).

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan dalam masyarakat berdasarkan observasi/pengamatan dan wawancara secara langsung. Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer ini bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas, yaitu merupakan hasil tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga berwenang untuk permasalahan tersebut.
- b. Data sekunder adalah sumber data yang akan diperoleh melalui kajian pustaka karya ilmiah, hasil penelitian atau teori-teori para ahli yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.
- c. Data tersier adalah ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya. Sementara data yang digunakan berasal dari data Primer, Sekunder dan juga didukung oleh data Tersier. Sebaliknya jika sumber data langsung dari responden berarti data yang diperoleh itu adalah data primer (*Field Research*). Penentuan responden dicantumkan dalam penulisan pemahaman tentang teknik – teknik penarikan sampel. Sampel adalah sebagian dari populasi. Dengan demikian sebagaimana dikatakan S. Arikunto (1983) yang dikutip Maria, menyatakan bahwa sampel (sebagian dari populasi) yang diteliti dan seterusnya dianalisis, baru kemudian disimpulkan. Kesimpulan tersebut berlaku untuk populasi. Dalam penentuan responden diperlukan pemahaman tentang metode atau teknik penarikan sampel. Pada umumnya alat atau instrument

penelitian yang dipergunakan adalah observasi, wawancara, kuesioner, studi dokumen dan lain – lain.

Soerjono Soekanto⁵ mengemukakan data primer atau data dasar (*primary data* atau *basic data*) diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian. Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Adapun ciri-ciri dari data sekunder adalah:

1. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*);
2. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu;
3. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.⁶

Tipe-tipenya, maka data sekunder dapat dibedakan antara:

1. Data sekunder yang bersifat pribadi, yang antara lain mencakup:
 - a. Dokumen pribadi, seperti surat-surat, buku harian, dan seterusnya;
 - b. Data pribadi yang tersimpan dilembaga dimana yang bersangkutan pernah bekerja atau sedang bekerja.
2. Data sekunder bersifat public
 - a. Data arsip yaitu data yang dapat digunakan untuk kepentingan ilmiah oleh para ilmuwan;

- b. Data resmi pada instansi pemerintah yang kadang-kadang tidak mudah untuk diperoleh, oleh karena mungkin bersifat rasio;

C. Populasi dan Sampel.

Menurut Sugiyono, populasi diartikan sebagai wilayah generalisasi yang terdiri atas: obyek/subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro populasi dapat berwujud sejumlah manusia atau sesuatu seperti, kurikulum, kemampuan manajemen, alat-alat mengajar, cara pengadministrasian, kepemimpinan dan lain-lain.⁸ Adapun pengertian populasi menurut Soerjono Soekanto yaitu :

1. Populasi atau universe adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama;
2. Sub-populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang menjadi bagian dari populasi;
3. Element populasi adalah anggota dari sejumlah manusia yang merupakan populasi atau sub-populasi atau unsur dari suatu unit;
4. Populasi sasaran ("target population") adalah populasi darimana akan ditarik suatu sampel berdasarkan tata cara sampling tertentu;
5. Kerangka ("frame") merupakan daftar dari orang-orang atau unit-unit yang merupakan bagian dari sampel yang mewakili populasi.

Dalam penelitian ini, peneliti mengambil populasi diantaranya lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, terkait Sampel adalah

contoh dari suatu populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub populasi. Populasi merupakan sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama. Sampel adalah contoh dari suatu populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub populasi. Misalnya penduduk di wilayah tertentu, jumlah pegawai pada organisasi tertentu, jumlah guru dan murid di sekolah tertentu dan sebagainya. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik dalam pengambilan sampel secara acak sederhana (Teknik Sampling).

D. Teknik Pengumpulan Data

Studi Kepustakaan (*Library research*) merupakan upaya dalam mencari data sekunder melalui telaah dari berbagai buku, peraturan-perundangan, hasil penelitian, media cetak, media elektronik, serta bahan dokumentasi lainnya yang relevan dengan isu yang menjadi kajian dalam skripsi ini.

E. Analisis Data

Dalam penyusunan skripsi ini, peneliti menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan metode *content analysis*, yaitu menganalisa berbagai literature yang diperoleh dari studi kepustakaan terkait dengan pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur dengan cara menjelaskan dan memaparkan hasil dari objek

penelitian, kemudian menguraikan hasil penelitian dalam bentuk pemetaan masalah, menghubungkan, dan menguraikan mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kemendagri dan Pemerintah Daerah tingkat I.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Proses Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah oleh Gubernur

Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁴⁸ Otonomi menurut Bagir Manan⁴⁹ adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Sementara itu, terkait dengan kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat dari isi otonomi.

Mas'ud Said dalam bukunya "Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia" memberikan definisi tentang otonomi daerah yaitu : sebagai sebuah proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Dengan kata lain, dalam konteks Indonesia, otonomi daerah diartikan sebagai proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah

⁴⁸ Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah-Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala daerah, (Bandung: PT Alumni, 2004), Hal. 128

⁴⁹ Bagir Manan dalam Juanda, 2004, *ibid*, hal 129.

pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan oleh UU.⁵⁰

Dengan demikian, otonomi daerah pada hakikatnya adalah;

- a. Hak untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut berasal dari urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pada daerah;
- b. Dalam menjalankan kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya diluar batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan padanya.

Menurut Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, menyatakan terdapat tiga variasi desentralisasi dalam kaitan dengan otonomi daerah dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah, yaitu :

1. Dekonsentrasi (*deconcentration*), berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah.

⁵⁰ Mas'Ud Said, Arah Otonomi Daerah di Indonesia, (Malang: UPT Penerbitaan Universitas Muhammadiyah, 2005), hal 6.

2. Delegasi (*delegation*), yaitu yang berhubungan dengan suatu situasi dimana daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah dan.
3. Devolusi (*devolution*), yaitu yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.⁵¹

Pada prinsipnya, otonomi daerah sebagai implikasi dari desentralisasi dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan lokal kepada daerah. Itulah sebabnya otonomi daerah dan desentralisasi tidak bisa terpisahkan, karena tidak mungkin terwujud otonomi daerah kalau sistem desentralisasi pemerintahan tidak dijalankan.

Pengaturan mengenai otonomi di Indonesia diatur dalam Pasal 18 angka (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini menunjukkan bahwa kemandirian pemerintah daerah tercermin dari adanya pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk

⁵¹ Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, (Cambridge United Kingdom, Cambridge University Press, 1998), hal 3.

menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan tiap-tiap pemerintahan di daerah. Hal ini terealisasi dari penerapan konsep desentralisasi, yang pada akhirnya akan melahirkan daerah-daerah otonom.

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan dalam hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitan dengan otonomi daerah merupakan hak yang memiliki pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelolah sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban terdiri atas kewajiban vertikal dan kewajiban horizontal. Kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagaimana mestinya. Kewajiban vertikal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan dan pada negara hukum, adanya wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan *expressimplied* adalah kewenangan yang jelas maksud dan tujuannya tunduk pada batasan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis sedangkan kewenangan yang bersifat *fakultatif* adalah wewenang yang ditentukan oleh peraturan kapan dalam keadaan bagaimana sesuatu wewenang dapat digunakan sedangkan kewenangan *vrij vestuur* adalah kewenangan yang diberikan oleh

Undang-Undang dengan kelonggaran kepada pejabat menerapkannya sesuai kondisi.

Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undang dapat di peroleh melalui cara yaitu, atribusi, delegasi dan mandat. Untuk itu maka penulis akan mencoba menjelaskan satu persatu.

1) Kewenangan Atribusi

Menurut kamus istilah hukum, atribusi (*attributie*) mengandung arti pembagian (kekuasaan), dalam kata *Attributie Van Rechtsmacht*, diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie atau kompetensi mutlak*), yang merupakan lawan dari *Distributie Van Rechtsmacht*. Pada atribusi (*pembagian kekuasaan hukum*) diciptakan suatu wewenang. Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi.

Atribusi digambarkanya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu di atas nama dan menurut pendapatnya sendiri, tanpa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu. atribusi terjadi, pemberian kewenangan dari pihak yang sendiri tidak ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu. Atribusi digambarkanya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu orang lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber dari undang-undang dalam arti materil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan perundang-undang. Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pertanggungjawaban internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan pertanggungjawaban dari aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga apabila dalam melaksanakan kekuasaan melahirkan derita atau kerugian bagi pihak lain. Penerima wewenang bertanggung gugat atas segala akibat negatif yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaan.

Menurut H. D. van Wiljk/ Willem Konijnenning mendefenisikan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Berbeda dengan van Wiljk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru. Berdasarkan *algemene bepalingen van administratie* adalah wewenang dikemukakan bila undang-undang menyerahkan wewenang tersebut kepada organ tertentu⁵².

Berdasarkan keterangan yang disebutkan diatas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari bunyi redaksi pasal-pasal

⁵² Ridwan H.R, HR, Ridwan. 2006, Hukum Administrasi Negara, PT. RajaGrafinso Persada, Jakarta. hal 108.

tertentu dalam suatu undang-undang. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab secara intern dan secara ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusi sepenuhnya berada pada penerima wewenang.

2) Kewenangan Delegasi

Kata delegasi atau *delegatie* mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, adanya penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintah yang satu kepada badan atau pejabat pemerintah yang lainnya.

Pada konsep delegasi, tidak ada pencipta wewenang dari pejabat satu kepada yang lain, atau dari badan administrasi satu kepada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut *delegans*, sedangkan pihak yang penerima wewenang disebut *delegataris*. Setelah *delegans* menyerahkan wewenang kepada *delegataris*, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang, sepenuhnya berada pada *delegataris*⁵³.

Delegasi selalu menuntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya,

⁵³ Sadu Wastitiono Wastitiono, Sadu. 2000, Esensi UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Algraprint, Bandung

maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimadatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan wewenang tersebut.

Pendelegasian dalam organ Negara berarti perluasan lingkungan suatu jabatan dan menyebabkan berdirinya suatu jabatan baru serta suatu alat perlengkapan baru.

Delegasi adalah penyerahan kewenangan oleh organ yang hingga saat itu ditunjuk untuk menjalankannya, kepada satu organ lain yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Pada delegasi, terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu, sedangkan pada atribusi terjadi pemberian kewenangan dari pihak yang sendiri tidak (tanpa) ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu. Delegasi merupakan penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya. Wewenang yang diperoleh dari delegasi badan atau pejabat, wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan delegasi. Jadi, wewenang yang

diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada organ-organ atau kepada pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

3) Kewenangan Mandat

Kata mandat mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat pemerintah yang pertama tersebut. Pada mandat tidak ada penciptaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja pada mandat, mandans tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga dapat memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat. Selain kepada pegawai bawahan, mandat dapat pula diberikan kepada organ atau pegawai bawahan sesuai ketentuan hukum yang mengaturnya, mandate dapat dianggap sah menurut hukum jika memenuhi tiga syarat :

(1) *de mandataris aanvaardt het mandaat*; (2) *de gemendateerde bevoegdheid ligt in de sfeer van de normale bevoegdheden van demandataris, en*; serta (3) *debetrokken wertlijke rgling verzet neit tegen (deze vorm van) mandatering*.

Pada perolehan wewenang secara mandat pada dasarnya adalah suatu pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan, dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Hal tersebut berarti bahwa keputusan yang diambil pejabat yang menerima mandat, pada hakikatnya merupakan keputusan dari pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Sebagai konsekuensinya, bahwa tanggung jawab dan tanggunggugat atas diterbitkannya keputusan atas dasar suatu mandat tetap berada pada pejabat yang memberi mandat.

Dengan kata lain pada konsep mandat, mandataris hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sehingga tanggung jawab akhir dari keputusan yang di ambil mandataris, tetap berada pada pemberi mandat. Selain itu, untuk mandat tidak diperlukan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya, karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarkis dalam organisasi pemerintahan⁵⁴.

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum*. Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Pusat Penelitian Pengembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 11-12 Juni, hal. 7.

Perubahan paradigma sentralisasi ke arah desentralisasi menjadikan sistem pemerintahan daerah begitu kompleks. Sehingga tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum, sehingga kesewenang-wenangan tidak dapat dihindarkan. Pengkajian terhadap keberlakuan hukum di satu negara atau daerah tidak dapat dipisahkan dari aspek landasan pemberlakuan hukum itu sendiri dalam negara. Untuk mengkaji masalah kewenangan daerah sebagai suatu legalitas yang diberikan kepada pemerintah daerah maka kajian dasar harus diletakkan pada konsep negara hukum.

Istilah Negara hukum dalam bahasa Belanda disebut *Rechtstaat*, Prancis *Etat de Droit*, di Jerman *Rechtstaat*. Dalam sistem hukum di Inggris digunakan konsep Negara hukum dengan tradisi common law atau rule of law, meskipun istilah yang digunakan berbeda namun pada dasarnya maknanya sama.

Gagasan Negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, sebagai karya tulisan ketiganya. Sementara itu, dalam dua tulisannya, *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah Negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang Negara hukum ini semakin tegas ketika di dukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*, menurutnya suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

ada tiga unsur pemerintahan yang berkonsitusi yaitu; *Pertama*, Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenangan yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat⁵⁵.

Menurut Moh. Mahfud MD⁵⁶, ciri negara hukum lebih diperluas menurutnya ciri-ciri negara hukum adalah : (1) Adanya perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara procedural untuk memperoleh atas hak-hak yang dijamin (*due process of law*), (2) Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, (3) Adanya pemilu yang bebas, (4) Adanya kebebasan menyatakan pendapat, (5) Adanya kebebasan berserikat dan beroposisi, (6) Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Bupati/Walikota sebagai pemegang kebijakan penyelenggaraan pemerintahan harus diisi melalui mekanisme hukum. Undang-Undang Dasar menjamin bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Makna frasa demokatis kemudian diwujudkan melalui pengisian jabatan dengan mekanisme pemilihan umum. Sehingga dapat

⁵⁵ Tahir Azhary, Negara Hukum Indonesia, (Jakarta: UI-Press, 1995) hal. 66

⁵⁶ Moh. Mahfud, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, (Yogyakarta: Gema Media)

disimpulkan bahwa, pengisian jabatan Bupati/Walikota dilaksanakan melalui pemilihan umum kepala daerah Kabupaten/Kota.

Konstruksi masa jabatan pemerintahan, kepala daerah di Indonesia di upayakan *fix term*. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa, kemungkinan untuk kepala daerah berhenti dari jabatannya. Seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat berhenti karena

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri; atau
- c. diberhentikan.

Frasa diberhentikan pun dimaksudkan jika:

- a. berakhir masa jabatannya;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
- d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah
- e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah
- f. melakukan perbuatan tercela;
- g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala

daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau

- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.

Adanya pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tidak berarti sistem administrasi pemerintahan berhenti. Oleh karena itu, dalam pemerintahan daerah diadakan mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan pemerintah (Kepala Daerah dan /atau Wakil Kepala Daerah). Penjabat Kepala Daerah adalah Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.⁵⁷

Perkembangan baru mengenai pemilihan kepala daerah Kabupaten/Kota mengalami perubahan paradigm hukum. Saat ini pemilu serentak diselenggarakan untuk memilih kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pemilihan serentak dalam Pemilihan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2016, tahun 2017 dan tahun 2018 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2018, dengan masa jabatan gubernur, bupati, dan/atau walikota sampai dengan tahun 2020. Kemudian Pemilihan serentak dalam Pemilihan yang masa

⁵⁷ Pasal 1 angka (5) Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah

jabatannya berakhir pada tahun 2019 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2020.

Hal tersebut akan berimplikasi terhadap pemerintahan daerah. Jabatan kepala daerah kabupaten/ kota mengalami kekosongan jabatan. Secara yuridis untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan walikota yang berakhir masa jabatan pada tahun 2016 dan tahun 2017, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat walikota sampai dengan terpilihnya gubernur, bupati, dan walikota yang definitif pada tahun 2018. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan walikota yang berakhir masa jabatan pada tahun 2019, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat walikota sampai dengan terpilihnya gubernur, bupati, dan walikota yang definitif pada tahun 2020.

Sama halnya jika seorang yang menjabat sebagai Bupati/Walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Proses yang dilakukan adalah Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Penjabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota.

Pengusulan tersebut paling lambat 30 hari sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

Setelah terpilih sebagai Penjabat Kepala Daerah Kabupaten/ Walikota. Maka segera dilakukan pelantikan Penjabat Kepala Daerah. Penjabat kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji. Pengucapan sumpah/janji dipandu oleh pejabat yang melantik. Gubernur atas nama Presiden Republik Indonesia melakukan pelantikan penjabat bupati/walikota. Dalam hal gubernur berhalangan, Penjabat bupati atau Penjabat walikota dilantik oleh Menteri atas nama Presiden Republik Indonesia.

Melalui tata cara berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, Kelengkapan acara penyelenggaraan Pelantikan Penjabat kepala daerah terdiri dari:

- a. pejabat yang melantik;
- b. pejabat yang dilantik;
- c. rohaniwan;
- d. pembaca surat keputusan;
- e. pembaca do'a;
- f. pembawa acara;dan
- g. dirigen.

Kemudian Susunan acara pelantikan penjabat kepala daerah sebagai berikut:

- a. lagu kebangsaan indonesia raya;
- b. pembacaan surat keputusan;
- c. pengucapan sumpah/janji jabatan;
- d. penandatanganan berita acara pengucapan sumpah/janji jabatan;
- e. pemasangan tanda pangkat jabatan, penyetoran tanda jabatan dan penyerahan keputusan;
- f. kata-kata pelantikan;
- g. serah terima jabatan;
- h. sambutan pejabat yang melantik;
- i. pembacaan do'a.

segera setelah Penjabat Kepala Daerah menduduki jabatannya, maka Pejabat Kepala Daerah wajib melaksanakan tugas sehari-hari Bupati/Walikota. Secara yuridis, dalam Pasal 132A ayat (1) Peraturan Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah Dan Wakil Kepala Daerah ditentukan bahwa yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang

menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

- a. melakukan mutasi pegawai;
- b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Hal yang dilarang tersebut dapat dilakukan jika Penjabat Kepala Daerah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Sehingga dengan kata lain Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Kemudian Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau

menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian Uin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/ tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

B. Faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan pejabat kepala daerah

Pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi⁵⁸ pada masa reformasi dilatarbelakangi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Praktik sentralisasi yang memusatkan segala penyelenggaraan Negara melalui pemerintah pusat dianggap tidak mampu menghasilkan kesejahteraan masyarakat secara merata.

⁵⁸ Sebenarnya asas desentralisasi sudah sejak berlakunya *desentralisatiewet* Tahun 1903. Bahkan, sebelum itu juga telah dikenal adanya lembaga asli Indonesia yang mengurus rumah tangga sendiri di daerahnya seperti “pemerintahan desa” dan “pemerintahan Suapraja.” Kemudian peraturan tersebut mengalami perubahan dengan berlakunya *Bestuursher-vormingswet* Tahun 1922 (Stb. 1922 Nomor 216. Undang-undang ini hanya sedikit mengatur mengenai penyelenggaraan rumah tangga sendiri, sehingga tidak begitu populer di kalangan masyarakat. Selanjutnya dapat dibaca di Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), Hal 421-423.

Adanya desentralisasi ini kemudian berimplikasi terhadap timbulnya kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya⁵⁹ masing-masing dan seluas-luasnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perihal kewenangan yang dimiliki pemerintah (pusat) adalah hal-hal yang sifatnya fundamental, yang proses penyelenggaraannya tidak dapat dilakukan oleh pemerintah daerah.

Dalam Negara yang menganut prinsip Negara hukum, proses penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah maupun pemerintah daerah haruslah berdasarkan hukum. Sehingga praktik penyelenggaraan Negara tidak menjadi sewenang-wenang. Kewenangan pemerintah diisyaratkan harus bertumpuh atas kewenangan yang sah. Sumber kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar (dilahirkan melalui peraturan perundang-undangan), sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Hakikat kewenangan pemerintah daerah dikaitkan dengan sumber kewenangan harus dikaji melalui undang-undang dasar (*verfasung*). Dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yang merupakan sumber hukum tertinggi Indonesia menentukan bahwa:

⁵⁹ Mengurus rumah tangga sendiri biasanya disebut dengan istilah otonom, yang istilahnya berasal dari kata "*auto*" yang berarti "sendiri" dan "*nomos*" yang berarti "sendiri." Jadi dalam kajian pemerintahan, otonom dapat diartikan mengurus rumah tangga sendiri.

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, timbullah daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti mempunyai “peraturan sendiri” atau mempunyai hak/kekuasaan/ kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (seringkali juga disebut hak/kekuasaan/kewenangan pengaturan atau legislatif sendiri). Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur mengurus rumah tangganya sendiri. Hal yang diatur dan diurus tersebut adalah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakannya sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya sendiri.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya dan bertanggungjawab diharapkan mampu menjawab tantangan untuk menciptakan pembangunan daerah yang berkeadilan dan membudayakan masyarakat dalam aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum dalam kerangka otonomi daerah, otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah atau teritorial tertentu ditingkat lokal. Kalaupun padaakhirnya implementasi otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah provinsi/pemerintah kabupaten dan kota maka kewenangan itu perlu dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Hal tersebut

dibutuhkan untuk meletakkan otonomi luas dalam kerangka kemandirian daerah agar mampu mengoptimalkan sumber daya alam lokal serta aspek yang lebih jauh, yaitu mencegah terciptanya desentralisasi bangsa.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sesuai Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sesuai Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan

r. kearsipan.

Kemudian Urusan Pemerintahan Pilihan yakni:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Kebijakan desentralisasi sebagai suatu bentuk pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dapat terlaksana apabila dalam merumuskan kebijakan desentralisasi dalam perundang-undangan memenuhi:

1. keseimbangan antara gerakan sentrifugal (yang berpecah) dan gerakan sentripetal (yang memusat) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.
2. Pelimpahan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip kemandirian, akuntabilitas, dan pemberdayaan daerah.
3. Penyelenggaraan pemerintahan menjaga hubungan yang harmonis antar tingkat pemerintahan baik secara vertikal maupun horisontal dan menjaga pertumbuhan pembangunan disegala bidang. Dalam rangka penguatan keseimbangan pembangunan antar daerah.

Dengan gambaran konstruksi sistem pemerintahan daerah yang begitu kompleks, maka kedudukan kepala daerah sangat dibutuhkan dalam menjalankan administrasi pemerintahan di daerah masing-masing. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa kepala daerah (Bupati/ Wakil Bupati) dapat berhenti dari jabatannya sebagai kepala daerah. Oleh karena begitu besarnya sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka kekosongan jabatan kepala negara diupayakan untuk tidak terjadi. Untuk mengisi kekosongan yang mungkin saja dapat terjadi sewaktu-waktu, maka undang-undang memberikan jaminan untuk adanya penjabat kepala daerah sebagai pengganti bupati/ walikota dalam melaksanakan tugas kepala daerah sehari-hari.

Pada dasarnya Pejabat yang menduduki jabatan Penjabat Kepala Daerah bersifat sementara. Faktor utama yang dapat memicu terjadinya pengangkatan Penjabat Kepala Daerah adalah terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa faktor terjadinya kekosongan jabatan dapat terjadi apabila seorang kepala daerah berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya saja, Wakil Bupati/Walikota juga mencalonkan sebagai calon kepala daerah/ wakil kepala daerah.

Jadi, apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jabatan kepala

daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhirnya masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh presiden. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 bulan, kepala daerah mengusulkan dua orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usulan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat enam bulan terhitung sejak ditetapkannya pejabat kepala daerah. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai presiden mengangkat penjabat kepala daerah.

Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa:

- (1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan dengan ketentuan:
 - a. pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan

- melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dan/atau melakukan perbuatan tercela;
- b. pendapat DPRD diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
 - c. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) Hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final;
 - d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota;
 - e. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD; dan
 - f. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.
- (2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan Mahkamah Agung, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak menyampaikan usul kepada Menteri, Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Secara yuridis pemilihan Penjabat Kepala Daerah (Bupati/Walikota) harus terlepas dari unsur politik. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat terwujud sesuai dengan cita negara. Dalam proses pemilihan Penjabat Kepala Daerah Kabupaten/Kota, dipilih 3 (tiga) orang. Secara Yuridis Penjabat Kepala Daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria:

- a. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan
- b. Menduduki jabatan structural eselon I dengan Pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan structural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota
- c. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Kemudian, bagi sekretaris daerah yang diusulkan menjadi Penjabat Kepala Daerah, untuk sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas.

Faktor yang juga menentukan dalam proses pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah dalam Pasal 1 angka 115 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah. Dengan kata lain Penjabat Kepala Daerah bukan sebagai calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah, dalam hal ini Bupati/Walikota atau Wakil Bupati/ Wakil Walikota. Hal tersebut sebagai upaya mewujudkan netralitas PNS dalam pemilihan umum kepala daerah.

Potensi untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/ Wakil Walikota sangat besar. Oleh karena itu, jika terjadi dugaan penyalahgunaan kewenangan, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan Penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Seorang kepala daerah dapat berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya saja, Wakil Bupati/Walikota juga mencalonkan sebagai calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Untuk mengisi kekosongan maka diangkatlah penjabat bupati/ walikota. Proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Penjabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota. Pengusulan tersebut paling lambat 30 hari sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
2. Faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan penjabat kepala daerah adalah terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota. Faktor terjadinya kekosongan jabatan dapat terjadi apabila seorang kepala daerah berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, Faktor

kepangkatan yaitu pejabat eselon II yang memiliki pangkat minimal IVc, mempunyai pengalaman dalam bidang pemerintahan, pengusulan oleh gubernur 3 nama dalam satu daerah untuk di kirim ke kementerian Dalam Negeri setelah itu Menteri Dalam Negeri mengirim satu nama untuk ditetapkan dan Gubernur melantik atas nama Presiden. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya saja, Wakil Bupati/Walikota juga mencalonkan sebagai calon kepala daerah/ wakil kepala daerah.

B. Saran

1. Proses pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, dalam Hal ini Bupati/ Walikota harus terlepas dari unsur politik. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat terwujud sesuai dengan harapan masyarakat dan pengisian pejabat kepala daerah seharusnya melibatkan tokoh masyarakat supaya pejabat kepala daerah dalam menjalankan tugas berjalan dengan baik supaya masyarakat juga tidak bertanya Tanya tentang siapa pejabat kepala daerah tersebut .
2. Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah perlu hubungan sinergi yang kuat diantara parlemen (DPRD) dan gubernur, sehingga pejabat kepala daerah yang terpilih mampu menjalankan administrasi pemerintahan daerah dengan baik, selama ia menjabat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif, *Hukum Administrasi dalam Tindak Pidana Korupsi*, Pernada Media Group, Jakarta, 2014
- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan I. Makassar: Identittas. 2013
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013.
- Bagir Manan, 1993. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bhenyamin Hoessein, *Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal Administrasi Negara Vol. 1 Nomor. 02 Tahun 2002.
- Deddy Ismatullah dan A. A. Sahid Gatara. *Ilmu Negara Dalam Multi Prespektif (kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama)* Cetakan II. Bandung. Pustaka Setia. 2007.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Hari Sabarno. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Sinar Grafika. Jakarta. 2007.
- I Dewa Gede Atmadja, dkk. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang, Jawa Timur: Setara Press. 2015
- Indriyanto Sena Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 2007
- Martin Jimung. *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Nusatama. 2005.

Markus Lukman. *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional. Disertasi. Pascasarjana Universitas Pandjajaran. Bandung*

Moh. Kusnardi dan Hermaily. Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI dan Sinar Bakti. 1983.

Muh. Hasrul. *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*. Disertasi. Program Pascasarjana. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar. 2012

Mustamin Dg. Mattutu, dkk. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. UII Press. Yogyakarta

Nellis Rondinelli and Cheema, 1984, *Desentralisation in Developing Countries*, World Bank.

Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cetakan Ketiga. Bandung: Nusa Media. 2012

Nurul Qamar. *Negara Hukum Atau Negara Undang-Undan*. Makassar: Pustaka Refleksi. 2010.

Philipus M. Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan Ke-10. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2008.

Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005, *Argumentasi Hukum*, Cet. Ke-2, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Philipus M. , *Hukum administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.

Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya.

M. Solly Lubis. *Pergerakan Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah di Sulawesi Selatan*. Disertasi Tahun 2007. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Makassar.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi I. Jakarta: Raja Grafindo. 2007

Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Disertasi*. Edisi Cetakan ke-2. Jakarta: Rajawali Pres. 2013.

Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*. Sinar Grafik. Jakarta. 1992.

Suroto, *Macam-Macam Konsep Negara Hukum (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)*. Jurnal Konstitusi PKK UII Yaogyakarta Vol. I Nomor. I, November 2012. Hal. 109-124.

Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Newaksara*, Gramedia, Jakarta.

S.F. Marbun, dkk., 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.

Titik Triwulan Tutik. *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana. 2010.

Fakhrurrozi, *Inilah Tugas dan Wewenang Penjabat Bupati*. (<http://www.riauonline.co.id/2015/08/05/inilah-tugas-dan-wewenang-penjabat-bupati>). Diakses pada tanggal 5 November 2015 jam 00.21

Nugroho Het Wahyu. *Berakhirnya Masa jabatan Kepala Daerah an Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah*. ([http://birotapem.jogjapro.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=269:berakhirnya-masa-jabatan-kepala-daerah-dan](http://birotapem.jogjapro.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=269:berakhirnya-masa-jabatan-kepala-daerah-dan-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah&catid=31:artikel-umum) pengangkatan-penjabat-kepala-daerah&catid=31:artikel-umum). Diakses pada tanggal 5 November 2015 jam 00.21